

compartida más fuerte para la asistencia humanitaria, la resiliencia y el desarrollo en la región; y la financiación plurianual, el financiamiento en condiciones concesionaria, el acceso al comercio, las oportunidades económicas y los empleos son elementos importantes de esa visión.

**Miki Takahashi** [miki.takahashi@undp.org](mailto:miki.takahashi@undp.org)  
Especialista en gestión, M&E IM

**Michael Moroz** [michael.moroz@undp.org](mailto:michael.moroz@undp.org)  
Especialista en coordinación de políticas y crisis

**Jonathan Peters** [jonathan.peters@undp.org](mailto:jonathan.peters@undp.org)  
Asesor de apoyo de programas

Centro de Respuesta Subregional del PNUD a la crisis de Siria <http://bit.ly/UNDP-ArabStates>

**Jason Pronyk** [jason.pronyk@unv.org](mailto:jason.pronyk@unv.org)  
Gestor regional, Estados árabes y Europa/CIS  
Voluntarios ONU [www.unv.org](http://www.unv.org)

**Richard Barttrop** [richard.barttrop@gmail.com](mailto:richard.barttrop@gmail.com)  
Consultor del PNUD

1. Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria (2016) *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap*, Informe para el Secretario General de la ONU, pág. 8 <http://bit.ly/UN-HumFinancing-2016>
2. Desde entonces, dos de estos planes se volvieron plurianuales: *el Plan de Respuesta a la crisis de Siria de Jordania 2017-2019* <http://bit.ly/JordanResponse-2017-19> y el Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano 2017-2020 [www.un.org.lb/lcrp2017-2020](http://www.un.org.lb/lcrp2017-2020)
3. PNUD, OIT y PMA (2017) *Jobs Make the Difference: Expanding Economic Opportunities for Syrian Refugees and Host Communities, Egypt – Iraq – Jordan – Lebanon – Syria – Turkey* [www.jobsmakethedifference.org/full-report](http://www.jobsmakethedifference.org/full-report)
4. El Programa Regional de Desarrollo y Protección (RDPP, por sus siglas en inglés) es financiado por un consorcio de ocho donantes europeos de apoyo al Líbano, Jordania y la región del Kurdistán Iraquí para comprender, planificar y mitigar de una mejor manera el impacto del desplazamiento forzado de los refugiados sirios. <http://rdpp-me.org/RDPP/index.php>
5. Véase el artículo de Lenner y Turner en este número.
6. PNUD y RDPP (próximamente en 2018) *Development of evidence-based policy options and frameworks for the accommodation of refugees in countries affected by the Syria Crisis*.
7. PNUD (próximamente en 2018) *The Resilience Agenda: a progress report*.

## Aprender del Pacto UE-Jordania

Katharina Lenner y Lewis Turner

**El análisis de la implementación del Pacto UE-Jordania ofrece tres lecciones clave: la aprobación gubernamental es necesaria pero no suficiente, la incorporación de voces críticas es crucial y llegar a objetivos numéricos no equivale a cumplir los propósitos subyacentes.**

La integración formal de los sirios en los mercados laborales de los países vecinos fue un tema hasta cierto punto tabú durante los primeros cinco años de la crisis siria. Los Gobiernos de Oriente Medio se negaron en rotundo a contemplarlo. Tampoco, por lo general, permitían a los agentes humanitarios emprender programas de empleo para los sirios. Esto cambió en febrero de 2016 en una conferencia de donantes celebrada en Londres cuando Jordania, el Líbano y Turquía se comprometieron públicamente a mejorar las oportunidades económicas para los refugiados sirios.

Jordania ha ido más lejos en su intento de hacer realidad su compromiso integral. El “Pacto UE-Jordania”, anunciado al final de la conferencia de donantes, preveía la concesión de hasta 200 000 permisos de trabajo a sirios en los próximos años<sup>1</sup>. Desde entonces se ha convertido en un laboratorio de programas laborales con refugiados en situación de desplazamiento prolongado.

Se expidieron o renovaron algo más de 80 000 permisos de trabajo para los sirios en enero de 2018, sin embargo —casi dos años después— el entusiasmo inicial de los agentes humanitarios ha dado paso a la sorpresa ante los desafíos a los que se enfrentan para implementar el Pacto. El conteo general utilizado en los informes oficiales es un tanto engañoso, ya que incluye no solo las renovaciones, sino también varios miles de permisos expedidos a las mismas personas al cambiar de trabajo, así como algunos cientos de permisos temporales (es decir, no anuales). El número de permisos de trabajo válidos contabilizado en cualquier momento dado será considerablemente inferior a la cifra total (estimada alrededor de 35 000-45 000) y existe la percepción bastante extendida entre los agentes humanitarios de que, independientemente de la métrica, será extremadamente difícil alcanzar el objetivo de 200 000. Numerosas lecciones se pueden extraer a raíz del análisis de la implementación del Pacto<sup>2</sup>.

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

### Lección 1: La aprobación gubernamental es necesaria pero no suficiente

Las experiencias del Pacto UE-Jordania demuestran que, aunque contar con el beneplácito de los agentes gubernamentales resulta crucial para cambiar las políticas, se necesita más que eso para producir un cambio real sobre el terreno. Los organismos de ejecución han demostrado una gran sensibilidad a la hora de determinar lo que es políticamente aceptable en un contexto dado y han establecido sólidas relaciones de cooperación con el Gobierno jordano. Sin embargo, las posturas gubernamentales no necesariamente reflejan ni tienen del todo en consideración la dinámica más profunda que conforma la economía política o el mercado laboral de un Estado. La incorporación de los fundamentos de otras partes interesadas resulta igual de crucial para el éxito de cualquier intervención.

Esto queda ilustrado por el firme enfoque inicial centrado en el reclutamiento de sirios para trabajar en la industria textil. En las negociaciones, los representantes gubernamentales destacaron el empleo en este sector porque: a) requiere mano de obra intensiva y, por lo tanto, podría incorporar a muchos sirios; b) su actual mano de obra se compone sobre todo de migrantes, por lo que “reemplazarlos” por sirios significaría que estos no estarían “compitiendo” con los jordanos. Esta propuesta de reemplazo implica pasar por alto los derechos y las circunstancias de la mano de obra migrante que ya existe en Jordania y, hasta la fecha, los intentos de llevarla a cabo han fallado. Pese a la celebración de ferias de empleo, ofrecer a los sirios sesiones informativas e invitarles a visitar fábricas, a finales de 2016 solo 30 de los 2000 sirios a los que se habían dirigido estas acciones trabajaban en el sector del textil<sup>3</sup>. Los empleadores no consideran que la mano de obra actual, compuesta en su mayoría por migrantes procedentes de Asia Meridional, pueda ser fácilmente reemplazada por sirios ya que las condiciones laborales —con largas jornadas de trabajo, salarios bajos y largos desplazamientos diarios— y la falta de opciones para dejar a los niños al cuidado de alguien hacen que trabajar en las fábricas resulte muy poco atractivo para la mayoría de ellos. Estas condiciones de explotación laboral se han impuesto a los trabajadores migrantes en Jordania durante muchos años, como han señalado los defensores de los derechos humanos<sup>4</sup>.

En verano de 2017 se inició una nueva ronda de reclutamiento de personal al mismo tiempo que se introdujeron permisos de trabajo para los residentes del campamento. Como esta vez ACNUR, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, y las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales organizaron el transporte y la formación, y dado que los agentes humanitarios cubrían algunos de los gastos de manutención básicos de los residentes del campamento, resultó algo más atractivo para empleadores y sirios, lo que atrajo a más sirios a este régimen de explotación laboral. Sin embargo, algunos de los factores mencionados siguen sin cambiar, lo que hasta la fecha ha impedido la contratación de sirios a gran escala. Esto habría quedado claro de antemano si se hubieran tenido en cuenta sus opiniones y necesidades desde el principio del plan, lo que evidencia que las intervenciones en el mercado laboral para los refugiados deben contar con los puntos de vista de los sectores de población a los que se dirigen, incluso cuando estos lleven la contraria a las soluciones gubernamentales preferidas.

### Lección 2: Los críticos a veces tienen razón

En segundo lugar, las voces críticas quedaron marginadas durante el desarrollo y la implementación del Pacto. Muchos de los conocimientos más profundos y relevantes sobre las circunstancias económicas de Jordania se encuentran entre jordanos vinculados a centros de investigación, ONG o trabajando como consultores, pero a menudo no se ha recurrido a esos conocimientos especializados ni se han integrado adecuadamente en los programas. De manera similar, los expertos extranjeros que se encuentran en Jordania y en la región fueron excluidos en gran medida del proceso de diseño y sus advertencias, ignoradas. En su lugar, quienes diseñaron el Pacto perseguían un proyecto generalista que no tenía suficientemente en cuenta las complejas dinámicas específicas de la economía política y el mercado laboral jordanos.

Las consecuencias de esto se han hecho evidentes, por ejemplo, en los planes para utilizar las Zonas Económicas Especiales (SEZ, por sus siglas en inglés) como incubadoras del cambio. Se esperaba que las partes interesadas pudieran fomentar la inversión en las SEZ, sobre todo en la industria manufacturera, y poder proporcionar así empleo a sirios y jordanos por igual. La piedra angular de este acuerdo fue la renegociación de

los términos comerciales entre la Unión Europea (UE) y Jordania, que ahora concede acceso preferente a los mercados europeos a empresas establecidas en determinadas zonas y cuya mano de obra se compone de una proporción mínima de refugiados sirios.

Sin embargo, como activistas, ONG y expertos en mercado laboral llevan tiempo argumentando, los empleadores de estas zonas favorecen a los trabajadores que ven más productivos y a los que pueden explotar con mayor facilidad. A los trabajadores migrantes, que residen en el lugar de trabajo separados de sus familias que viven fuera de Jordania, se les puede exigir que trabajen más horas que a los sirios, que viven en la ciudad y cuyas familias les esperan en casa. Esto ha impedido la contratación a gran escala de trabajadores tanto jordanos como sirios en todo el sector manufacturero.

Del mismo modo, tanto estudiosos como profesionales han señalado que las SEZ, en Jordania y en cualquier lugar, no suelen atraer la inversión deseada ni influyen positivamente en el conjunto de la economía. En lo que respecta a Jordania en concreto, los expertos del país han destacado que las SEZ siguen siendo inversiones poco atractivas para muchas empresas debido a los costes relativamente altos de producción y transporte comparados con la competencia. También han destacado que los fabricantes que trabajan en las SEZ están principalmente orientados a mercados de la región, especialmente Irak y Siria. Como resultado, tienen poca experiencia con los estándares de importación exigidos por el mercado único de la UE y, a menudo, son incapaces de alcanzar tales estándares.

Las renegociaciones comerciales entre la UE y Jordania<sup>5</sup>, impulsadas a toda prisa para demostrar el éxito que vendría después, poco hicieron para abordar estos factores. Si las experiencias críticas con este tipo de dinámicas se hubieran apreciado de otro modo y se hubieran incorporado desde el principio, el Pacto UE-Jordania podría haber tomado un camino muy diferente.

### Lección 3: No perder de vista los objetivos subyacentes

En tercer lugar, en el proceso de implementación del Pacto se ha perdido gran parte de su potencial progresista. Al principio, muchas partes interesadas veían el Pacto como una herramienta para mejorar los derechos laborales y las condiciones de trabajo de

los sirios, a la vez que se beneficiaba a los trabajadores jordanos. Sin embargo, frente a la larga y profundamente arraigada dinámica del mercado laboral jordano, los organismos de ejecución han abandonado esos objetivos. En su lugar, el cumplimiento de objetivos formales, establecidos por los donantes y por los propios organismos de ejecución, se ha convertido en una meta en sí misma.

Esto queda claramente demostrado por los intentos de convertir en formal el trabajo de los sirios que ya trabajaban en Jordania de manera informal. Estos intentos se han topado con la realidad de que gran parte de la economía jordana lleva décadas funcionando de manera informal o semiformal y muchos de los involucrados tienen fuertes incentivos para que siga siendo así. En sectores como la agricultura y la construcción, por ejemplo, el puesto de trabajo se obtiene a menudo con la ayuda de agentes intermediarios. Los migrantes egipcios dominan estos sectores desde hace mucho tiempo — como trabajadores y como intermediarios— y repoblarlos con sirios registrados va muy en contra de sus intereses. Del mismo modo, los empleadores de diversos sectores obtienen beneficios financieros a costa de la informalidad al no tener que pagar cotizaciones a la seguridad social o tasas de permisos de trabajo de (ninguno de) sus empleados, por poner un ejemplo. Los empleados, a su vez, pueden preferir la flexibilidad del trabajo informal frente al compromiso de un año con un empleador concreto que conlleva la mayoría de los permisos de trabajo en Jordania. Todas y cada una de estas prácticas hace que sea difícil formalizar el trabajo informal.

Ante estos desafíos, los organismos de ejecución se centran cada vez más en las formas de aumentar el número de permisos de trabajo expedidos, siendo esta la condición más importante para conseguir más financiación del Banco Mundial y de los Gobiernos donantes. Lo hacen, por ejemplo, utilizando cooperativas y sindicatos como empleadores intermediarios, lo que permite a los sirios conseguir permisos de trabajo en sectores donde la mano de obra es estacional y los empleados se van moviendo entre distintos empleadores individuales. Sin embargo, todo intento concertado de abordar las condiciones que empujan y mantienen a los sirios en unas condiciones laborales pobres y precarias se ha perdido por el camino. Como consecuencia, los sirios que ahora poseen permisos de trabajo suelen denunciar que,

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018



Este refugiado sirio ahora trabaja para un granjero jordano, al obtener (con ayuda de su empleador) un permiso de trabajo del Gobierno.

aunque se sienten menos expuestos al riesgo de ser deportados, no han notado mejoras sustanciales en sus condiciones laborales y que tienen que asumir la mayoría de los costes asociados a la formalización, como el pago de tasas que legalmente se supone que deberían asumir los empleadores. Además, otros sectores de la población que no forman parte del objetivo de los permisos de trabajo, como los trabajadores jordanos, los trabajadores migrantes y los refugiados no sirios, no pueden sacar mucho provecho de su aplicación. En efecto, se ha perdido gran parte del potencial progresista del impulso de la formalización.

### Conclusión

El acceso al mercado laboral puede ser crucial para los refugiados que buscan labrarse una vida digna en el exilio. Facilitar ese acceso, por tanto, tendría el potencial de mejorar significativamente las circunstancias materiales y psicosociales de los refugiados. Sin embargo, esto no significa que debamos pensar que el éxito es la única conclusión posible. Como se ha señalado en este artículo, las últimas experiencias en Jordania ofrecen al menos tres lecciones clave para los agentes humanitarios que tratan con intervenciones laborales y de subsistencia.

En primer lugar, es necesario contar con la aprobación gubernamental para llevar a cabo las intervenciones relacionadas con cuestiones laborales y de subsistencia, pero su postura puede que no refleje con precisión la realidad de los complejos desafíos del mercado laboral ni los puntos de vista de otras partes interesadas que serán de vital importancia para el éxito de una intervención. En segundo lugar, los organismos humanitarios

y las ONG deberían tratar de hacer uso de la experiencia y los conocimientos existentes, en especial los de personas y organizaciones del propio país de acogida, aun cuando manifiesten sus reservas en lugar de acoger con entusiasmo las estrategias propuestas. La plena comprensión de los desafíos, a menudo estructurales y de larga duración, debe ser el punto de partida para las intervenciones humanitarias relacionadas con cuestiones laborales y de subsistencia. En tercer lugar, los objetivos e indicadores formales deberían reflejar los objetivos subyacentes de un plan, ya que, de lo contrario, es posible que el potencial de progreso nunca se materialice. Solo si aprendemos y actuamos tomando como base estas lecciones —además de incorporar desde el principio las opiniones y puntos de vista de los refugiados en las intervenciones laborales y de subsistencia— será posible desarrollar estrategias que puedan ofrecer realmente a los refugiados oportunidades de trabajo digno, decente y sostenible.

**Katharina Lenner** [k.lenner@bath.ac.uk](mailto:k.lenner@bath.ac.uk)  
Becaria posdoctoral, Universidad de Bath  
[www.bath.ac.uk/sps/staff/katharina-lenner/](http://www.bath.ac.uk/sps/staff/katharina-lenner/)

**Lewis Turner** [lewis\\_turner@soas.ac.uk](mailto:lewis_turner@soas.ac.uk)  
Doctorando, SOAS University of London  
[www.soas.ac.uk/staff/staff102034.php](http://www.soas.ac.uk/staff/staff102034.php)

1. <http://bit.ly/JordanCompact>
2. Este trabajo contó con el apoyo del Council for British Research in the Levant y el Economic and Social Research Council [subvención nº ES/j500021/1].
3. <http://bit.ly/BetterWorkJordan2017>
4. Tamkeen Fields for Aid (2017) *Walled in by Alienation: Working and Living Conditions of Migrant Workers in Jordan*. [www.tamkeen-jo.org](http://www.tamkeen-jo.org)
5. <http://bit.ly/EU-Jordan-trade>